

PROFIL POLITIKE: SIGURNOSNA POLITIKA HRVATSKE

Zašto smo u Afganistanu?

Vlatko Cvrtila

Vanjske intervencije, unutarnja
previranja, slabe vlade, zaraćena
plemena, visok stupanj nasilja,
organizirani kriminal, proizvodnja
opijata – to su obilježja
afganistanske stvarnosti u
posljednjih četrdesetak godina

Za nedavnog posjeta Hrvatskoj glavni tajnik NATO-a Andres Fogh Rasmussen je izjavio: "NATO savez cijeni hrvatski doprinos misiji u Afganistanu", dodavši kako hrvatski vojnici ondje "rade dobar posao". Hrvatskoj javnosti zapravo je slabo poznato što hrvatski vojnici stvarno rade u Afganistanu i kakva im je uloga u mirovnoj operaciji ISAF. U posljednje vrijeme se povremeno čuje kako su hrvatski vojnici, ulaskom Hrvatske u NATO, postali "topovsko meso", te da će njihov međunarodni angažman slijediti isključivo interese velikih sila koje su u "novome imperijalnom pohodu". Osim toga, hrvatska se javnost povremeno pita kakva je priroda te mirovne operacije i je li uopće nužan angažman hrvatskih vojnika tisućama kilometara daleko. Dodaje se kako naša nacionalna sigurnost ne ovisi o slamanju talibanskog režima i pokreta, nego o drugim elementima. Zanimljivo je, pak, kako su rasprave o našem sudjelovanju u mirovnim operacijama vrlo rijetke, a i kad se vode sadržajno su uglavnom ograničene na argumente *za* i *protiv* njih. Ni državna administracija ne daje često razložna objašnjenja našeg angažiranja u mirovnim operacijama, posebice u Afganistanu. Ako bi nedostatak rasprave i neangažiranost države u obrazlaganju sudjelovanja u ISAF-u bili mjerila važnosti toga pitanja za ostvarenje strateških ciljeva Republike Hrvatske, onda bi se moglo zaključiti kako ono i nije među prioritetima. No, u strateškim se dokumentima sudjelovanje u mirovnim operacijama pojavljuje na, najmanje, tri razine kao prioritetan cilj: (a) kao dio novog koncepta sigurnosti i obrane, (b) kao dio vanjskopolitičke strategije i (c) kao dio novih zadaća oružanih snaga. U istraživanju javnog mnijenja u Hrvatskoj, koje je uoči prve godišnjice primanja Hrvatske u NATO proveo GfK,¹ angažman međunarodne zajednice u Afganistanu podržavalo je 68,3 posto ispitanika, a 54,1 posto podupiralo je hrvatsko sudjelovanje u misijama NATO-a.

Vlatko Cvrtila, izvanredni profesor nacionalne sigurnosti i međunarodne politike na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. E-mail: vcvrtla@fpzg.hr

Što je zapravo ISAF?

ISAF (International Security Assistance Force) je međunarodna mirovna misija, ustanovljena Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1386 iz 2001. godine. Prve dvije godine misija je bila pod vodstvom UN-a, a odlukom Vijeća sigurnosti 2003. vođenje operacije prepušteno je NATO-u, kad je promijenjen i mandat misije. Rezolucija 1386 definirala je operaciju o sklopu pogl. VI. Povelje UN-a, koja previđa rješavanje sukoba mirnim putem. No, Rezolucija 1510 iz 2003. godine promijenila prirodu misije u operaciju potpore miru, koja podrazumijeva i upotrebu sile u ostvarenju ciljeva (pogl. VII. Povelje UN-a).

zapovjedništva koja pokrivaju cijelu državu. U operaciji sudjeluje 46 država. U tablici 1. prikazani su službeni podaci od 16. travnja 2010, ali su ipak orijentacijske prirode, jer se brojke mijenjaju iz dana u dan.

Mirovna je misija na početku bila ograničena na glavni grad i bližu okolinu, što se ubrzo pokazalo kao ograničavajući čimbenik s obzirom na zadaće misije. U prve dvije godine operacije pokazalo se kako UN nema operativnih kapaciteta za vođenje tako složene misije. Stoga su početni ciljevi redefinirani, a operativno vođenje prepušteno NATO-u. Vrlo brzo nakon preuzimanja operacije, NATO je proširio odgovornost izvan glavnog grada, nastojeći postupno, u četiri etape, ostvariti utjecaj na ci-

Tablica 1. Sudjelovanje u operaciji ISAF: države i broj vojnika

Albanija	250	Njemačka	4.665	Poljska	2.515
Armenija	40	Grčka	70	Portugal	105
Australija	1.550	Mađarska	335	Rumunjska	1.010
Austrija	3	Island	7	Singapor	40
Azerbajdžan	90	Irska	7	Slovačka	230
Belgija	590	Italija	3.300	Slovenija	75
BiH	10	Jordan	6	Španjolska	1.270
Bugarska	525	Republika Koreja	0	Švedska	485
Kanada	2.830	Letonija	115	Makedonija	215
Hrvatska	280	Litva	145	Turska	1.795
Češka	450	Luksemburg	9	Ukrajina	10
Danska	750	Mongolija	40	Ujedinjeni Arapski Emirati	25
Estonija	156	Crna Gora	30	Velika Britanija	5.500
Finska	100	Nizozemska	1.885	SAD	62.415
Francuska	3.760	Novi Zeland	226		
Gruzija	175	Norveška	470	Ukupno	102.554

Izvor: International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures, 16. travnja 2010.
(<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/Apr-16-2010-placemat.pdf>)

Osim tih rezolucija, Vijeće sigurnosti djeluje u mirovnoj operaciji i na temelju drugih rezolucija o Afganistanu, ali i dviju rezolucija (1368 i 1373) koje određuju međunarodne napore u borbi protiv terorizma. Uz to, ISAF djeluje u okvirima Bonskog sporazuma iz 2001. (kojim je uspostavljena privremena vlada), Vojnotehničkog sporazuma iz siječnja 2002. i Kabulskog sporazuma iz 2005, koji su potpisale novoizabrana afganistanska vlada i predstavnici međunarodne zajednice. Oba sporazuma predviđaju potporu međunarodne zajednice uspostavi mira i sigurnosti u Afganistanu, kao i pomoć u izgradnji državnih institucija. Pomoću mirovne misije ISAF, međunarodna zajednica želi postići dva cilja: uspostaviti sigurnost u državi i izgraditi kapacitete i ojačati sposobnost afganistanskih snaga sigurnosti, vojske i policije. Osim ISAF-a, UN je osnovao i misiju UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), koja treba pružati potporu u izgradnji institucija Afganistana i nacionalnog pomirenja tijekom mirovnog procesa. Trenutačno se u sklopu operacije ISAF-a u Afganistanu nalazi oko 102.000 vojnika, raspoređenih u četiri

jelom teritoriju zemlje. Posljednja etapa završena je u listopadu 2006, kada je NATO, uz potporu afganistaniskih vladinih snaga, svoju odgovornost proširio na cijeli teritorij države. Osim misije ISAF-a, u Afganistanu se provodi i misija "Enduring Freedom" pod vodstvom SAD-a, a temeljna joj je zadaća borba protiv talibana i drugih snaga otpora. Ta je operacija zapravo dio globalne borbe protiv terorizma, koju vode SAD (uz sudjelovanje Velike Britanije), i nema izravnih poveznica s operacijom ISAF. Istoime se operacije provode i na drugim mjestima u svijetu za koje se sumnja da su područja djelovanja i postojanja terorističkih mreža (Filipini, Rog Afrike, transaharsko područje). Afganistanski je dio operacije najveći prema opsegu angažiranih snaga i vremenu trajanja, a u provedbi sudjeluju posebno obučene snage.

Među glavne ciljeve mirovne operacije u Afganistanu ubrajaju se stvaranje uvjeta za normalizaciju života i uspostava institucija države koje mogu održavati politički poredak te ukloniti unutarnje sukobe i druge uvjete koji su uzrokovali duboku podjelu društva i države u posljednjih četrdesetak godina. Vanjske

intervencije, unutarnja previranja, slabe vlade, zaraćena plemena, visok stupanj nasilja, organizirani kriminal, proizvodnja opijata – to su obilježja afganistanske stvarnosti u posljednjih četrdesetak godina. Povod za intervenciju bio je teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. kao glavni razlog navedena je potreba da se eliminiraju terorističke organizacije koje su pod pokroviteljstvom talibanskog režima potpuno slobodno pripremale i obučavale svoje pristaše za terorističke napade diljem svijeta. Ako bi se argumenti za hrvatsko sudjelovanje u ISAF-u tražili u sadržaju i karakteru mirovne operacije, onda ono proizlazi iz obveza utvrđenih rezolucijama Vijeća sigurnosti o Afganistanu, a posebno rezolucijama 1368 i 1373 o borbi protiv međunarodnog terorizma.

Nacionalni političko-pravni okvir

Hrvatska je u svojoj strategiji nacionalne sigurnosti prihvatila koncept koji podrazumijeva aktivno sudjelovanje u izgradnji

međunarodnog mira. On se izvodi iz strateške procjene kako ključni čimbenici koji utječu na nacionalnu sigurnost potječu iz međunarodnog okružja, te je jedini način da se odgovori na te prijetnje i ugroze zajedničko sigurnosno djelovanje više država. Jedan od tri glavna cilja nacionalne sigurnosti odnosi se na izgradnju povoljnih uvjeta u međunarodnom prostoru: "Izgradnja povoljnoga međunarodnoga sigurnosnog okružja na regionalnoj i globalnoj razini kroz uključivanje u međunarodne sigurnosne integracije i suradnju s drugim demokratskim državama" (*Strategija nacionalne sigurnosti*, NN 32/O2, toč. 43.). Kako bi ostvarila taj cilj Hrvatska koristi, među ostalim, sudjelovanje u međunarodnim mirovnim misijama. Razmještanje postrojbi i pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske (OSRH), kao i drugih pojedinaca iz državne infrastrukture, regulirano je Zakonom o obrani, Zakonom o službi u oružanim snagama i Zakonom o sudjelovanju pripadnika OSRH-a, policije, civilne zaštite, te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu. U posljednjih desetak go-

Tablica 2. Prikaz sudjelovanja pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske u mirovnim operacijama i misijama EU-a i NATO-a

	Naziv operacije	Vrsta operacije	Geografska zona	Broj sudionika	Napomena
Mirovne operacije i misije NATO-a					
1.	ISAF	Mirovna operacija	Afganistan	320	
2.	KFOR	Mirovna operacija	Kosovo	20	
3.	NTM-I	Obučna misija	Irak		Doprinos donacijama i obukom
4.	OAE	Borba protiv međunarodnog terorizma	Sredozemlje	Potporna razmjeno podataka	
Mirovne operacije EU-a					
1.	ELUFOR TCHAD/RCA	Mirovna misija	Čad/Srednjoafrička Republika	15	
2.	EU NAVFOR Somalija (ATALANTA)	Mirovna operacija	Rog Afrike	2	
3.	ALTHEA/BiH	Mirovna operacija	Bosna i Hercegovina		Logistička potpora
4.	EULEX Kosovo	Civilna misija	Kosovo		Logistička potpore
Mirovne misije UN-a					
1.	UNMOGIP	Mirovna misija	Indija/Pakistan	9	Vojni promatrači
2.	MINURSO	Mirovna misija	Zapadna Sahara	7	Vojni promatrači
3.	UNMIL	Mirovna misija	Liberija	3	Stožerno osoblje
4.	UNFICYP	Mirovna misija	Cipar	4	Vojni promatrači
5.	UNMIS	Mirovna misija	Sudan	5	Stožerno osoblje
6.	UNIFIL	Mirovna misija	Libanon	1	Stožerno osoblje
7.	UNDOF	Mirovna misija	Golanska visoravan	95	Postrojba; stožerno osoblje
8.	MINURCAT	Mirovna misija	Srednjoafrička Republika/Čad	2	Stožerno osoblje

Izvor: Godišnje izvješće o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske za 2009. godinu, MORH, 2010. (str. 108-109).

dina u mirovnim su operacijama najviše sudjelovali pripadnici OSRH-a, što je jedna od njihovih najvažnijih zadaća. Iz strateških dokumenata izvode se četiri ključne zadaće oružanih snaga: (a) obrana suverenosti i teritorijalne cjelovitosti, te obrana saveznika; (b) sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu; (c) sudjelovanje u mjerama izgradnje i povjerenja u međunarodnoj zajednici; (d) pomoć civilnim institucijama u zemlji u izvanrednim civilnim situacija.

ganistana, pa se sudjelovanjem u misiji pridonosi i borbi protiv ilegalne proizvodnje i trgovine drogama u svijetu.

- Misija u Afganistanu poslužila je da se zadovolje uvjeti interoperabilnosti u pripremama za punopravno članstvo u NATO-u.

Hrvatska je u Afganistanu najprije angažirala vojne snage, a od 2005. u mirovnu operaciju šalje i civile i policajce. Vojna se komponenta na početku sastojala gotovo isključivo od vojnih

Tablica 3. Pregled izvršenja proračuna za mirovne misije i operacije

Mirovne misije i operacije	Plan 2009.	Izvršenje	Izvršenje godišnjeg plana (Indeks)
Ukupno	327.457.271	314.184.695	95,95%
ISAF	262.582.211	259.326.283	98,76%
UN	52.917.560	45.960.507	86,85%
EU	11.957.500	8.897.905	74,41%

Izvor: Godišnje izvješće o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske za 2009. godinu, MORH, 2010. (str. 112).

Odabrani strateški koncept otvorio je, dakle, mogućnosti sudjelovanja u međunarodnim misijama, što je kasnije dovelo do stvaranja instrumenata za ostvarenje strateškog opredjeljenja države. Hrvatska je i ranije, prije službenog oblikovanja spomenutih strateških opredjeljenja 2002, sudjelovala u međunarodnim mirovnim misijama UN-a posredstvom promatrača. Strateški i zakonski okvir omogućio je veće sudjelovanje u međunarodnim misijama, ali je i uspostavio preciznu zakonsku proceduru koja omogućava da, osim državnih tijela, u raspravi o tome sudjeluje i javnost.

Hrvatska je u Afganistanu najprije angažirala vojne snage, a od 2005. u mirovnu operaciju šalje i civile i policajce

Hrvatska je odlučila sudjelovati u operaciji ISAF-a ponajprije zbog početka priprema za ulazak u punopravno članstvo NATO-a. Premda je ta odluka donesena još dok je operaciju vodio UN, nedvojbeno je bila motivirana nastojanjima da se počne raditi na razvoju interoperabilnosti, što je postalo jedno od glavnih načela u procesu priprema za punopravno članstvo u NATO-u. Prvi hrvatski kontigent otišao je u Kabul u veljači 2003, a sastojao se od voda Vojne policije u kojemu su bila 44 časnika i vojnika. U službenim obrazloženjima sudjelovanja u misiji u Afganistanu obično se navode tri argumenta:

- Hrvatska je odgovorna članica međunarodne zajednice, koja je i sama bila primateljica međunarodne pomoći, te nastoji maksimalno pomoći u izgradnji mira i stabilnosti u svijetu.
- Sudjelovanjem u misiji ISAF-a u Afganistanu Hrvatska pridonosi međunarodnoj borbi protiv terorizma. Taj se odgovor temelji na činjenici da je do 2001. talibanski režim omogućavao boravak i obuku pripadnika terorističke organizacije Al Kaida na teritoriju Afganistana. Osim toga, najveće količine heroína na svjetskom tržištu potječe iz Af-

policajaca koji su trebali štititi visoke dužnosnike koji su posjećivali Afganistan, sudjelovati u istragama incidenata i obučavati afganistanske policajce. U kasnijoj fazi vojno se sudjelovanje proširilo na zadaće MLOT-a (pokretnog tima za vezu i izviđanje), OMLT-a (mentorskih timova za obuku afganistanske vojske), CIMIC-a (civilno-vojne suradnje), te na namjenski organizirane snage pješništva i osiguranja i stožerne časnike na različitim razinama u okviru mirovne operacije. Treba spomenuti i zajedničku suradnju triju država, Hrvatske, Albanije i Makedonije, koje su istodobno bile kandidatkinje za punopravno članstvo u NATO-u, a svoje su aktivnosti koordinirale u okviru Jadranske povelje. Te su tri države zajednički organizirale mješoviti medicinski tim koji je od 2005. do 2010. obavljao poslove medicinske pomoći u Kabulu.

Civilne predstavnike iz Ministarstva vanjskih poslova Hrvatska je počela slati u Afganistan siječnju 2005, i to u njemački Pokrajinski tim za obnovu (PRT-Provincial Reconstruction Team) u Fejzabadu, u pokrajini Badakšan na krajnjemu sjeveroistoku zemlje. Do sredine 2007. prvi civilni diplomatski predstavnik u Fejzabadu, ujedno zamjenik direktora za civilne poslove PRT-a, bio je Dražen Hrastić iz Ministarstva vanjskih poslova. On je kasnije obavljao vrlo visoku i odgovornu dužnost političkog savjetnika u Uredu visokoga civilnog predstavnika NATO-a u Kabulu. U istom PRT-u sudjelovali su i predstavnici hrvatske policije. Od srpnja 2007, kad je počela raditi Policijska misija EU-a u Afganistanu (EUPOL Afganistan), hrvatski policajci postaju dio EUPOL-a. Civilni predstavnik u PRT-u u Fejzabadu uglavnom je angažiran na podršci i savjetovanju institucija lokalne vlasti, snimanju stanja u lokalnom pravosuđu i policiji te, posebice, Afganistanske nacionalne policije.

U posljednjih nekoliko godina Hrvatska se orijentirala na slanje pripadnika svojih oružanih snaga u one dijelove misije koji su više posvećeni razvoju i izgradnji sposobnosti afganistanskih snaga. U tome se posebno ističe model OMLT-a (Operativni mentorski tim za vezu) čija je zadaća obuka, uvežbavanje i mentorstvo u postrojbama Afganistanske nacionalne vojske (ANA) na svim funkcionalnim područjima. Krajnji je cilj da se stvori sposobna ANA koja može samostalno ispunjavati sve zadaće oružanih snaga – od borbi protiv protivnika središnjih vla-

sti do potpore policijskim i drugim snagama u borbi protiv proizvodnje i trgovine narkoticima. Hrvatski OMLT djeluje na razini bojne, što podrazumijeva sudjelovanje u svim aktivnostima te postrojbe. Ako se postrojba koja se nalazi na sjevernom dijelu Afganistana mora uključiti u obavljanje zadataka na nekome drugom mjestu, hrvatski OMLT slijedi postrojbu na njezinu zadataku. Hrvatsku je javnost prije dvije godine iznenadilo ranjavanje jednoga hrvatskog vojnika na jugu Afganistana, koji je i danas najopasniji dio države zbog aktivnosti talibanskog pokreta. Postavilo se pitanje što rade naši vojnici na jugu. Odgovor je bio jednostavan: na jug su otišli zajedno s postrojbom koju su mentorirali, što je dio njihove zadaće u mirovnoj operaciji.

Iskustva stečene u mentoriranju i obučavanju afganistanskih vojnika i policajaca usmjerili su napore Hrvatske upravo u tom pravcu. Taj se dio mirovne operacije za sada čini najmanje opasnim. Kao mala država, Hrvatska nema ni mogućnosti ni resursa sudjelovati u operaciji u Afganistanu s velikim brojem vojnika i tehnikom koja bi bila prilagođena lokalnim uvjetima. Stoga se orijentacija k razvoju sposobnosti mentoriranja i uvježbavanja afganistanskih postrojbi pokazala područjem na kojemu može najviše pridonijeti uspješnom razvoju mirovne misije.

Od početka misije, iz godine u godinu, povećavao se broj vojnika usporedno sa širenjem odgovornosti na cijeli Afganistan. Tako proširene snage, bez domaće podrške, vrlo su se često suočavale s velikim problemima, koji bi bili manji da se odgovornost djelomice prebacila na postrojbe afganistanske vojske i policije. U posljednje dvije godine NATO je u nekoliko navrata

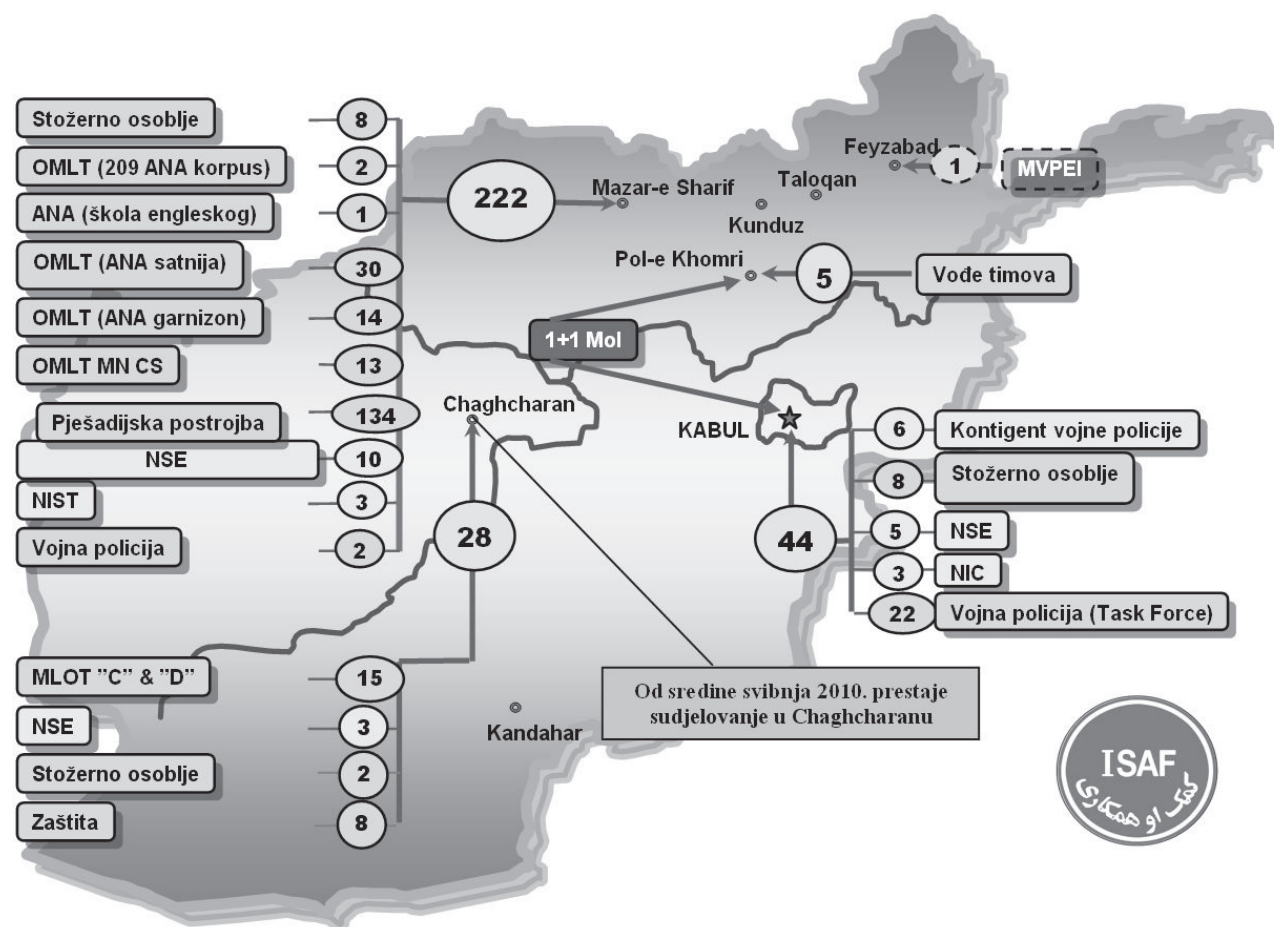
pokušao povećati broj pripadnika misije u Afganistanu. No, pokazalo se kako države članice nisu s velikim žarom prihvaćale slanje dodatnih vojnika, te se broj novih postrojbi s godinama sve sporije povećavao. Stoga se jačanje domaćih postrojbi pokazalo jednim rješenjem. Osim toga, nijedna izlazna strategija ne može se provesti bez sudjelovanja sposobnih i aktivnih domaćih vojnih i policijskih snaga.

Hrvatski sabor potkraj 2009. donio je odluku o veličini kon-

Nijedna izlazna strategija ne može se provesti bez sudjelovanja sposobnih i aktivnih domaćih vojnih i policijskih snaga

tigenta u Afganistanu za 2010, ograničujući ga na 300 pripadnika. Međutim, na zasjedanju u travnju 2009. ta je odluka promijenjena i hrvatski je kontigent povećan na 320 pripadnika. Povećanje je uslijedilo nakon novog generiranja snaga NATO-a u Afganistanu, a Hrvatska se uključila u to povećanje s novim stručnjacima za obuku afganistanskih snaga sigurnosti, što se posebno cijeni unutar NATO-a. Sudeći prema posljednjim promjenama u hrvatskom kontingentu u Afganistanu, vrlo će se skoro naše snage transformirati od postrojbi koje izvršavaju za-

Slika 1. Sudjelovanje RH u ISAF-u





daće u opasnim uvjetima izviđanja terena ili osiguravanja različitih segmenata operacije u snage za obučavanje i mentoriranje domaćih oružanih snaga i policije. Hrvatska će nastaviti sudjelovati u misiji u Afganistanu, ali će zadaci naših snaga biti nešto izmijenjeni.

Zaključak

Sudjelovanje u međunarodnim mirovnim misijama važan je instrument vanjske i sigurnosne politike Hrvatske. Njime se, osim toga, stječu i razvijaju nove sposobnosti obrambenoga i sigurnosnog sustava koje su nužne za izvršenje nacionalnih i međunarodnih obveza na području obrane i sigurnosti. Hrvatska sudjeluje u različitim međunarodnim misijama pod vodstvom UN-a, NATO-a i EU-a. Riječ je o misijama koje na različite načine pridonose razvoju sposobnosti i interoperabilnosti oružanih snaga i drugih sudionika misija. Hrvatska javnost većinom podržava angažiranje naših snaga u mirovnim misijama i prihvaća obrazloženja o potrebi sudjelovanja u izgradnji međunarodnog mira, kao i potrebi razvoja sposobnosti za nove zadaće i interoperabilnost naših oružanih snaga unutar NATO-a. Takvo stanje na određeni način "uspavalo" državnu administraciju koja se ne trudi previše obrazlagati javnosti sudjelovanje u misiji u Afganistanu. Trenutačno nije moguće na web stranicama nadležnih ministarstava pronaći iscrpnije informacije o sudjelovanju Hrvatske u mirovnim misijama, osim općenitih i kratkih opisa. Javnosti nije poznato ni to analiziraju li se stečena iskustva i naučene lekcije, te kako se one koriste za jačanje sposobnosti nacionalnih snaga. Komunikacija s javnošću očito je nedostatna, i to na području koje je važno za ostvarenje strateških nacionalnih ciljeva i opredjeljenja.

Bilješka

- 1 Centar za istraživanje tržišta. Istraživanje je naručilo Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH.

